



CENTRE DE GESTION
DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE
DES LANDES

**REDACTEUR TERRITORIAL
CONCOURS INTERNE
OUVERT AU TITRE DE L'ANNEE 2011**

Mercredi 14 septembre 2011

Note administrative à partir d'un dossier portant sur les finances, les budgets et l'intervention économique des collectivités territoriales

Spécialité : Administration générale.

(Durée : 3 heures - Coefficient : 4)

Le présent dossier comprend **26 pages** y compris celle-ci.

AVERTISSEMENT

- Seul l'usage d'un stylo noir ou bleu est autorisé (bille, plume ou feutre). L'utilisation d'une autre couleur, pour écrire ou souligner, sera considérée comme un signe distinctif, de même que l'utilisation d'un surligneur.
- En cas d'erreur, le blanc correcteur peut être utilisé.
- Les feuilles de brouillon ne seront en aucun cas prises en compte.
- Vous ne devez faire apparaître aucun signe distinctif dans votre copie, ni votre nom ou un nom fictif, ni signature ou paraphe.
- Aucune référence (nom de collectivité, nom de personne,...) autre que celle figurant, le cas échéant, sur le sujet ou dans le dossier ne doit apparaître dans votre copie.

Le non-respect des règles ci-dessus peut entraîner l'annulation de la copie par le jury.

Elu d'une ville de 10 000 habitants, membre d'une communauté de communes, Monsieur le Maire doit élaborer le budget 2011. Afin d'assurer l'équilibre budgétaire, il souhaite réduire les dépenses.

En tant que rédacteur territorial au service des finances, il vous demande d'établir, exclusivement à l'aide des documents ci-joints, une note administrative précisant les contraintes juridiques et comptables d'une telle décision, ainsi que les différentes solutions d'économies possibles.

- DOCUMENT 1 :** « Les dépenses obligatoires ».
Fiche technique 2008 de la Préfecture de la Charente (8 pages)
- DOCUMENT 2 :** « Les dépenses interdites des collectivités locales »
Extrait de l'ouvrage Droit et cultures de Jean-François Boudet Edition 2009
(5 pages)
- DOCUMENT 3 :** « Le budget base zéro » - Les autorisations de programme et d'engagement
Extrait de la Revue de finance locale 2011 (1 page)
- DOCUMENT 4 :** « La réforme territoriale : Quelques points clés du texte définitif »
Extrait du Courrier des maires du 16 décembre 2010 (2 pages)
- DOCUMENT 5 :** « L'équilibre réel du budget »
Fiche technique 2008 de la Préfecture de la Charente (3 pages)
- DOCUMENT 6 :** « L'économie générale de la M14 »
Extrait du "Guide pratique de l'élu" de la DGCL (1 page)
- DOCUMENT 7 :** « Intercommunalité : les transferts de compétences et les conséquences pour les collectivités »
Extrait d'un cahier détachable de la Gazette édité par l'Agence Technique Départementale de la Haute-Garonne – Août 2009 (4 pages)

FICHE N°5**Les dépenses obligatoires****1 - Définition :**

Elles sont définies, énumérées et précisées par les articles L. 2321-1 à L. 2321-4, des articles R. 2321-1 à R. 2321-7 et D. 2321-8 à D. 2321-16 du CGCT.

Ainsi, l'organe délibérant doit inscrire à son budget les dépenses pour lesquelles la loi l'a expressément décidé et celles nécessaires à l'acquittement des dettes exigibles, et s'abstenir d'inscrire celles que la loi prohibe ou qui ne correspondent pas à un intérêt communal.

2 - Saisine de la chambre régionale des comptes :

La non inscription ou une inscription insuffisante d'une dépense obligatoire au budget entraîne une saisine de la chambre régionale des comptes, soit par le représentant de l'Etat dans le département, soit par le comptable public concerné, soit par tout autre personne y ayant intérêt (cf. article L. 1612-15).

3 - Rappel des textes :**→ Partie législative du code général des collectivités territoriales :**

Article L. 1424-35 : « Les modalités de calcul et de répartition des contributions des communes, des établissements publics de coopération intercommunale compétents pour la gestion des services d'incendie et de secours et du département au financement du service départemental d'incendie et de secours sont fixées par le conseil d'administration de celui-ci. ;

Les contributions des communes, des établissements publics de coopération intercommunale et du département au budget du service départemental d'incendie et de secours constituent des dépenses obligatoires.

Avant le 1er janvier de l'année en cause, le montant prévisionnel des contributions mentionnées à l'alinéa précédent, arrêté par le conseil d'administration du service départemental d'incendie et de secours, est notifié aux maires, aux présidents des établissements publics de coopération intercommunale.

A compter du 1er janvier 2010, les contributions des communes et des établissements publics de coopération intercommunale sont supprimées. Leur participation au financement des services d'incendie et de secours est réalisée dans les conditions prévues à l'article L. 2334-7-3.

Pour les exercices suivant la promulgation de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, le montant global des contributions des communes et des établissements publics de coopération intercommunale ne pourra excéder le montant global des contributions des communes et des établissements publics de coopération intercommunale de l'exercice précédent, augmenté de l'indice des prix à la consommation et, le cas échéant, du montant des contributions de transfert à verser par les communes et les établissements publics de coopération intercommunale sollicitant le rattachement de leurs centres de secours et d'incendie au service départemental.

Dans les six mois suivant le renouvellement des conseils d'administration prévu à l'article 126 de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 précitée, le conseil d'administration du service départemental d'incendie et de secours organise un débat portant sur la répartition des contributions entre les communes et les établissements publics de coopération intercommunale du département.

Si aucune délibération n'est prise dans les conditions prévues au premier alinéa, la contribution des communes, des établissements publics de coopération intercommunale et du département est calculée, dans des conditions fixées par décret, en fonction de l'importance de sa population, de son potentiel fiscal par habitant ainsi que de la part de sa contribution dans le total des contributions des communes et des établissements publics de coopération intercommunale constatée dans le dernier compte administratif connu. »

Article L. 1612-15 : « Ne sont obligatoires pour les collectivités territoriales que les dépenses nécessaires à l'acquittement des dettes exigibles et les dépenses pour lesquelles la loi l'a expressément décidé.

La chambre régionale des comptes saisie, soit par le représentant de l'Etat dans le département, soit par le comptable public concerné, soit par toute personne y ayant intérêt, constate qu'une dépense obligatoire n'a pas été inscrite au budget ou l'a été pour une somme insuffisante. Elle opère cette constatation dans le délai d'un mois à partir de sa saisine et adresse une mise en demeure à la collectivité territoriale concernée.

Si, dans un délai d'un mois, cette mise en demeure n'est pas suivie d'effet, la chambre régionale des comptes demande au représentant de l'Etat d'inscrire cette dépense au budget et propose, s'il y a lieu, la création de ressources ou la diminution de dépenses facultatives destinées à couvrir la dépense obligatoire. Le représentant de l'Etat dans le département règle et rend exécutoire le budget rectifié en conséquence. S'il s'écarte des propositions formulées par la chambre régionale des comptes, il assortit sa décision d'une motivation explicite. »

Article L. 2321-1 : « Sont obligatoires pour la commune les dépenses mises à sa charge par la loi. »

Article L. 2321-2 : « Les dépenses obligatoires comprennent notamment :

1° L'entretien de l'hôtel de ville ou, si la commune n'en possède pas, la location d'une maison ou d'une salle pour en tenir lieu ;

2° Les frais de bureau et d'impression pour le service de la commune, les frais de conservation des archives communales et du recueil des actes administratifs du département et, pour les communes chefs-lieux de canton, les frais de conservation du Journal officiel ;

3° Les indemnités de fonction prévues à l'article L. 2123-20, les cotisations au régime général de la sécurité sociale en application de l'article L. 2123-25-2, les cotisations aux régimes de retraites en application des articles L. 2123-26 à L. 2123-28, les cotisations au fonds institué par l'article L. 1621-2 ainsi que les frais de formation des élus mentionnés à l'article L. 2123-14 ;

4° La rémunération des agents communaux ;

4°bis Dans les conditions prévues à l'article 88 -1 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, les dépenses afférentes aux prestations mentionnées à l'article 9 de la loi n°83-634 du 13 juillet 1983 portant droit et obligations des fonctionnaires ;

5° La cotisation au budget du Centre national de la fonction publique territoriale ;

6° Les traitements et autres frais du personnel de la police municipale et rurale ;

7° Les dépenses de personnel et de matériel relatives au service d'incendie et de secours.

Toutefois, sans préjudice des dispositions applicables aux activités réglementées, les communes peuvent exiger des intéressés ou de leurs ayants droit une participation aux frais qu'elles ont engagés à l'occasion d'opérations de secours consécutives à la pratique de toute activité sportive ou de loisir. Elles déterminent les conditions dans lesquelles s'effectue cette participation, qui peut porter sur tout ou partie des dépenses.

Les communes sont tenues d'informer le public des conditions d'application de l'alinéa précédent sur leur territoire, par un affichage approprié en mairie et, le cas échéant, dans tous les lieux où sont apposées les consignes relatives à la sécurité.

8° Les pensions à la charge de la commune lorsqu'elles ont été régulièrement liquidées et approuvées ;

9° Les dépenses dont elle a la charge en matière d'éducation nationale ;

10° Abrogé ;

11° Abrogé ;

12° Les dépenses des services communaux de désinfection et des services communaux d'hygiène et de santé dans les conditions prévues par l'article L. 1422-1 du code de la santé publique ;

13° Les frais de livrets de famille ;

14° La clôture des cimetières, leur entretien et leur translation dans les cas déterminés par le chapitre III du titre II du livre II de la présente partie ;

15° Les dépenses de prospections, traitements, travaux et contrôles nécessaires à l'action de lutte contre les moustiques conformément à l'article 1er de la loi n° 64-1246 du 16 décembre 1964 relative à la lutte contre les moustiques et à l'article 65 de la loi de finances pour 1975 (n° 74-1129 du 30 décembre 1974) ;

16° Les dépenses relatives au système d'assainissement collectif mentionnées II de l'article L. 2224-8 ;

17° Les dépenses liées à la police de la salubrité visées à l'article L. 2213-30 ;

18° Les frais d'établissement et de conservation des plans d'alignement et de nivellement, sous la réserve prévue par l'article L. 121-2 du code de l'urbanisme ;

19° La part contributive de la commune aux dépenses de la rénovation du cadastre au cas d'exécution à la demande du conseil municipal ;

20° Les dépenses d'entretien des voies communales ;

21° Les dépenses d'entretien et de conservation en bon état d'ouvrages, mentionnées à l'article L. 151-40 du code rural ;

22° Les dépenses résultant de l'entretien des biens autres que ceux mentionnés au 20°, transférés à la commune par application de l'article L. 318-2 du code de l'urbanisme ;

23° Les prélèvements et contributions établis par les lois sur les biens et revenus communaux ;

24° Les dépenses occasionnées par l'application de l'article L. 2122-34 ;

25° Le versement au fonds de coopération prévu à l'article L. 5334-7 et le reversement de l'excédent prévu à l'article L. 5334-10 ;

26° Les dépenses résultant de l'application de l'article L. 622-9 du code du patrimoine ;

27° Pour les communes ou les groupements de communes dont la population est égale ou supérieure à 3 500 habitants et pour leurs établissements publics, les dotations aux amortissements des immobilisations ;

28° Pour les communes de moins de 3 500 habitants et les groupements de communes de moins de 3500 des dotations aux amortissements des subventions d'équipement versées ;

29° Les dotations aux provisions dont les modalités de constitution, d'ajustement et d'emploi sont déterminées par décret en conseil d'Etat ;

30° Les intérêts de la dette et les dépenses de remboursement de la dette en capital ;

31° Les dépenses occasionnées par l'application des dispositions des articles 2 et 3 de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000

32° L'acquittement des dettes exigibles. » relatives à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage.

Article L. 2321-3 : « Un décret en Conseil d'Etat définit les modalités d'application des 27°, 28° et 29° de l'article L. 2321-2 ; il définit notamment les immobilisations qui sont assujetties à l'obligation d'amortissement.

Les dispositions des 27°, 28° et 29° de l'article L. 2321-2 entreront en vigueur à compter de l'exercice 1997 pour les immobilisations acquises à compter du 1^{er} janvier 1996 et pour les garanties d'emprunts accordées à compter de la même date. »

Article L. 2321-4 : « Jusqu'au 31 décembre 1999, la part des dépenses assumées par les collectivités ou leurs groupements pour la construction des collèges et de leurs annexes d'enseignement sportif est répartie entre les communes et leurs groupements.

A défaut d'accord entre ces collectivités ou de constitution d'un syndicat intercommunal, un décret fixe les règles selon lesquelles ces dépenses doivent être réparties entre elles.

Pour cette répartition, il est tenu compte notamment des ressources des communes et des groupements intéressés et de leur population scolarisée fréquentant les établissements en cause»

Article L. 5212-20 : « La contribution des communes associées mentionnée au 1° de l'article L. 5212-19 est obligatoire pour ces communes pendant la durée du syndicat et dans la limite des nécessités du service telle que les décisions du syndicat l'ont déterminée.

Le comité du syndicat peut décider de remplacer cette contribution par le produit des impôts mentionnés au 1° du a de l'article L. 2331-3.

La mise en recouvrement de ces impôts ne peut toutefois être poursuivie que si le conseil municipal, obligatoirement consulté dans un délai de quarante jours, ne s'y est pas opposé en affectant d'autres ressources au paiement de sa quote-part. »

→ Partie réglementaire du code général des collectivités territoriales :

Article R. 2321-1 : « En application des dispositions de l'article L. 2321-3, constituent des dépenses obligatoires pour les communes et les groupements de communes dont la population est égale ou supérieure à 3 500 habitants les dotations aux amortissements des immobilisations suivantes y compris celles reçues à disposition ou en affectation :

1° Les biens meubles autres que les collections et oeuvres d'art ;

2° Les biens immeubles productifs de revenus, y compris les immobilisations remises en location ou mises à disposition d'un tiers privé contre paiement d'un droit d'usage, et non affectés directement ou indirectement à l'usage du public ou à un service public administratif ;

3° Les immobilisations incorporelles autres que les frais d'études et d'insertion suivis de réalisation

Les amortissements ne s'appliquent ni aux immobilisations propriété de la commune qui sont affectées, concédées, affermées ou mises à disposition, ni aux terrains et aménagements de terrains hormis les terrains de gisement.

Les dotations aux amortissements de ces biens sont liquidées sur la base du coût historique de l'immobilisation et de la méthode linéaire. Toutefois, une commune peut, par délibération, adopter un mode d'amortissement dégressif ou variable, ou réel.

Les durées d'amortissement des immobilisations sont fixées pour chaque bien ou catégorie de biens par l'assemblée délibérante qui peut se référer à un barème fixé par arrêté du ministre chargé des collectivités locales et du ministre chargé du budget à l'exception toutefois:

- des frais relatifs aux documents d'urbanisme visés à l'article L.121-7 du code de l'urbanisme qui sont amortis sur une période maximale de dix ans;
- des frais d'études et des frais d'insertion non suivis de réalisation qui sont amortis sur une période maximale de cinq ans;
- des frais de recherche et de développement qui sont amortis sur une période maximale de cinq ans
- des brevets qui sont amortis sur la durée du privilège dont ils bénéficient ou sur leur durée effective d'utilisation si elle est brève;
- des subventions d'équipement versées qui sont amorties sur une durée maximale de cinq ans lorsque le bénéficiaire est une personne de droit privé, ou de quinze ans lorsque le bénéficiaire est un organisme public.

La délibération, relative à la durée d'amortissement est transmise au comptable.

Tout plan d'amortissement commencé doit être poursuivi jusqu'à son terme, sauf cession, affectation, mise à disposition, réforme ou destruction du bien. Le plan d'amortissement ne peut être modifié qu'en cas de changement significatif dans les conditions d'utilisation du bien. La commune ou le groupement bénéficiaire de la mise à disposition ou de l'affectation poursuit l'amortissement du bien selon le plan d'amortissement initial ou conformément à ses propres règles, définies par le présent article.

Une assemblée délibérante peut fixer un seuil unitaire en deçà duquel les immobilisations de peu de valeur ou dont la consommation est très rapide s'amortissent sur un an. La délibération correspondante est transmise au receveur municipal et ne peut être modifiée au cours d'un même exercice budgétaire. L'état des biens meubles et immeubles annexé aux documents budgétaires indique pour les biens amortis, ainsi que pour les biens acquis, cédés, affectés, mis à disposition, réformés ou détruits, la durée d'amortissement, le coût historique, la valeur nette comptable, les amortissements antérieurs et l'amortissement de l'exercice. L'état joint au compte administratif doit correspondre aux données figurant dans le compte de gestion du comptable. » L'état joint au compte administratif doit correspondre aux données figurant dans le compte de gestion du comptable. »

Article R. 2321-2 : Pour l'application du 2° de l'article L. 2321-2, une provision est constituée par délibération de l'assemblée délibérante dans les cas suivants:

1° Dès l'ouverture d'un contentieux en première instance contre la commune, une provision est constituée à hauteur du montant estimé par la commune de la charge qui pourrait en résulter en fonction du risque financier encouru

2° Dès l'ouverture d'une procédure collective prévue au livre VI du commerce, une provision est constituée pour les garanties d'emprunts, les prêts et les créances, les avances de trésorerie et les participations en capital accordées par la commune à l'organisme faisant l'objet de la procédure collective. Cette provision est constituée à hauteur du risque d'irrecouvrabilité ou de dépréciation de la créance ou de la participation, estimé par la commune. La provision pour participation prend également en compte le risque de comblement du passif de l'organisme. Pour les garanties d'emprunt, la provision est constituée à hauteur du montant que représenterait la mise en jeu de la garantie sur le budget de la commune en fonction du risque financier encouru;

3) Lorsque le recouvrement des restes à recouvrer sur le compte de tiers est compromis malgré les diligences faites par le comptable public, une provision est constituée à hauteur du risque d'irrecouvrabilité estimée par la commune à partir des éléments d'information communiqués par le comptable public.

En dehors de ces cas, la commune peut décider de constituer des provisions dès l'apparition d'un risque avéré.

Pour l'ensemble des provisions prévues aux alinéas précédent, la commune peut décider de constituer la provision sur plusieurs exercices précédant la réalisation du risque.

La provision est ajustée annuellement en fonction de l'évolution du risque.

Elle donne lieu à reprise en cas de réalisation du risque ou lorsque ce risque n'est plus susceptible de se réaliser.

Une délibération détermine les conditions de constitution, de reprise et, le cas échéant, de répartition et d'ajustement de la provision.

Le montant de la provision, ainsi que son évolution et son emploi sont retracés sur l'état des provisions joint au budget primitif et au compte administratif.»

Article R. 2321-3 : Pour l'application du 8^{de} l'article L.2331-8, les provisions ne donnent pas lieu à inscription de crédits en section d'investissement du budget.

Toutefois, le conseil municipal peut par une délibération spécifique décider d'inscrire les provisions en recettes de la section d'investissement du budget par une opération d'ordre budgétaire. Dans ce cas la reprise ultérieure de ces provisions entraîne l'inscription d'une dépense à la section d'investissement et d'une recette équivalente à la section de fonctionnement.

Le conseil municipal qui fait usage du pouvoir dont il dispose en vertu du deuxième alinéa, puis revient sur cette décision, ne peut au cours du même mandat, faire à nouveau usage des dispositions dudit alinéa.

Toutefois, en cas de renouvellement du conseil municipal, si le nouveau conseil revient sur la décision antérieure de faire application du deuxième alinéa et y procède au plus tard à la fin de l'exercice budgétaire suivant le renouvellement, il peut par la suite décider de faire usage des dispositions dudit alinéa.

Article R. 2321-4 : « Pour les caisses des écoles des communes de 3 500 habitants et plus et les caisses des écoles intercommunales comprenant une commune de 3 500 habitants ou plus, les dotations aux amortissements des immobilisations, prévues et liquidées dans les conditions fixées à l'article R. 2321-1, constituent des dépenses obligatoires.

Pour l'application du présent article, les immobilisations à prendre en compte s'entendent de celles acquises à compter du 1^{er} janvier 1999. »

Article R. 2321-5 : « Les dotations aux provisions effectuées dans les conditions définies articles R. 2321-2 et R.2321-3 constituent également des dépenses obligatoires pour les caisses des écoles. »

Article R. 2321-6 : « Peuvent faire l'objet du remboursement des frais de secours prévu au 7^o de l'article L. 2321-2, les activités sportives ci-après :

- 1^o Ski alpin ;
- 2^o Ski de fond. »

Article R. 2321-7 : « Les délibérations du conseil municipal fixant les conditions du remboursement des frais de secours font l'objet d'une publicité par affichage en mairie et dans tous les lieux où sont apposées les consignes relatives à la sécurité et, d'une manière générale, à la pratique du ski alpin et du ski de fond. »

Article D. 2321-8 : « La part des dépenses assumées par les collectivités pour la construction et le fonctionnement des établissements d'enseignement du second degré et d'enseignement spécial qui étaient municipaux au 1^{er} janvier 1986, date de transfert de compétence, ainsi que de leurs annexes d'enseignement sportif est, en l'absence d'une communauté urbaine et à défaut de prise en charge par un district ou par un syndicat de communes, ou à défaut d'accord amiable, répartie entre les collectivités locales et groupements de communes intéressées dans les conditions fixées ci-après. »

Article D. 2321-9 : « Les annexes d'enseignement sportif mentionnées à l'article D. 2321-8 sont soit des installations sportives intégrées à l'établissement et gérées directement par celui-ci, soit des installations extérieures, contiguës ou non, utilisées par l'établissement pour dispenser cet enseignement.

Dans le premier cas, il est tenu compte, le cas échéant, des recettes éventuelles encaissées au titre du plein emploi des installations sportives.

Dans le second cas, les dépenses à prendre en compte sont les dépenses de location immobilière prévues à l'article D. 2321-13. »

Article D. 2321-10 : « Les dépenses prévues à l'article D. 2321-8, qu'elles soient financées sur ressources propres ou par emprunts, comprennent au titre des investissements :

1^o Pour les établissements existant au 19 septembre 1971 ou ceux en cours de construction qui ont fait l'objet à cette date soit d'une convention confiant à l'Etat la direction et la responsabilité des travaux, soit d'un marché, les charges afférentes aux acquisitions immobilières, aux travaux d'extension ou d'aménagement et aux grosses réparations effectués après cette date ;

2^o Pour les autres établissements, les charges afférentes aux acquisitions immobilières, aux travaux neufs, aux travaux d'extension ou d'aménagement et aux grosses réparations. Toutefois, les dépenses d'acquisitions immobilières effectuées avant le 19 septembre 1971 ne sont pas soumises à répartition. »

Article D. 2321-11 : « La part des dépenses d'investissement financée par des ressources propres est répartie sur une période de quinze ans par tranches annuelles égales.

Pour les dépenses antérieures à la mise en service de l'établissement, le point de départ de cette période est l'année de cette mise en service.

Pour les dépenses postérieures à la mise en service, le point de départ est l'année de l'engagement de la dépense. »

Article D. 2321-12 : « Les annuités des emprunts sont réparties l'année de la mise en service de l'établissement pour les annuités échues avant l'année de cette mise en service et au fur et à mesure de leur échéance pour les annuités échéant à partir de l'année de mise en service. »

Article D. 2321-13 : « Les dépenses prévues à l'article D. 2321-8, qu'elles soient financées sur ressources propres ou par emprunts, comprennent au titre du fonctionnement :

1^o Dans les établissements municipaux :

- les dépenses de renouvellement de mobilier et du matériel ;
- les dépenses de fonctionnement courant et, s'il y a lieu, de locations immobilières ;
- les dépenses de personnel d'administration, de service et d'infirmerie, à l'exception du personnel de direction et d'éducation ;
- d'une manière générale, toutes les dépenses prévues par le traité constitutif établi en application de la loi de finances du 13 juillet 1925.

2^o Dans les établissements nationalisés :

- la participation aux dépenses de fonctionnement de l'externat, déterminée selon le taux prévu par la convention de nationalisation. »

Article D. 2321-14 : « A défaut d'accord intervenu entre les collectivités locales et groupements de communes intéressées avant le 1^{er} novembre, les charges de l'année suivante sont réparties dans les conditions ci-après :

- pour 80 % des dépenses, au prorata du nombre d'élèves domiciliés sur le territoire de chacun d'eux ;
- pour 20 % des dépenses, au prorata du potentiel fiscal.

- Lorsque les élèves d'une commune sont répartis entre plusieurs établissements municipaux visés à l'article 21-1 de la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, il est tenu compte d'une valeur pondérée du potentiel fiscal obtenue en multipliant la valeur du potentiel fiscal par le rapport entre le nombre des élèves fréquentant l'établissement en cause et le nombre total des élèves de cette commune scolarisés dans les collèges.

- La valeur du potentiel fiscal et le nombre d'élèves scolarisés retenu pour cette répartition sont ceux connus à la date précitée du 1^{er} novembre. »

Article D. 2321-15 : « Les produits de l'utilisation des établissements mentionnés à l'article D. 2321-8 en dehors des fonctions d'enseignement qui leur incombent viennent en déduction des dépenses à répartir. »

Article D. 2321-16 : « Dans le cas où un établissement d'enseignement du second degré ou d'enseignement spécial, qui était municipal au 1^{er} janvier 1986, date de transfert de compétence, fait partie d'un ensemble scolaire comportant un ou plusieurs autres établissements, les dépenses à répartir sont arrêtées pour chaque établissement d'un commun accord entre les collectivités locales et groupements de communes intéressées ou, à défaut d'accord, par le préfet ou le sous-préfet. »

Jean-François Boudet

Les dépenses interdites des collectivités locales

Pagination de l'édition papier : p. 171-178

La question des interdits reste délicate quand il s'agit de l'associer à une entité autonome et libre. Tel est le cas pour les collectivités locales de la République française. En effet, l'article 72 de la Constitution du 4 octobre 1958 dispose notamment que :

« Les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon.

Dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences ». L'article 72-2 de la Constitution énonce également que :

« Les collectivités territoriales bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement dans les conditions fixées par la loi ».

Ces dispositions qui reconnaissent aux collectivités locales la spécificité d'entités infra-étatiques dotées de la personnalité morale et de l'autonomie financière, n'avaient été jusqu'en 1982 appliquées que restrictivement dans le cadre d'une organisation administrative centralisée (tempérée néanmoins par plusieurs textes de déconcentration). Le mouvement de décentralisation amorcé par la loi du 2 mars 1982 et poursuivi par la suite, est venu conférer aux collectivités locales des attributions élargies. Ces transferts de compétences sont officiellement accompagnés de transferts de ressources afin que les collectivités locales puissent disposer de moyens suffisants pour assurer leurs responsabilités nouvelles (dotations globales, transferts de certains impôts, mesures de libéralisation en matière d'emprunts ; et plus récemment, octrois d'un certain pouvoir réglementaire, de méthodes d'expérimentation...) : l'acte I de la décentralisation (notamment avec la loi du 2 mars 1982 « relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions ») comme l'acte II de la décentralisation (notamment avec la loi du 13 août 2003 relative « aux libertés et responsabilités locales ») donneraient « la » liberté aux collectivités locales. Il y aurait alors théoriquement contradiction avec la notion même de l'interdiction et de l'interdit, thème de notre réflexion. Une collectivité locale ne pourrait idéalement se voir interdire une action ou une compétence. En effet, le sens général accordé au terme de l'interdit suggérerait un impératif qui prohibe certains actes, faits ou activités. D'origine législative, réglementaire ou judiciaire, cette mesure priverait les collectivités de leur faculté d'exercer certains droits, certaines activités ou certaines fonctions. Il serait contraire à la libre administration des collectivités locales.

La réalité est pourtant différente. Les collectivités locales se voient en effet interdire certaines dépenses. L'article 72 précité de la Constitution rappelle bien ce principe et confirme que les collectivités locales ont « la compétence de leurs seules compétences »². Parmi les limites fixées aux collectivités territoriales, il convient par ailleurs de souligner que, s'il n'y a pas en principe de plafonnement de la dépense locale, les collectivités territoriales sont tenues de ne pouvoir inscrire en dépense que des montants qu'elles sont susceptibles de budgétiser en ressources (principe de l'équilibre budgétaire³). Or la liberté est loin d'être totale pour ces dernières : les impôts locaux ne représentent plus que le tiers des recettes budgétaires locales, la part des dotations et des autres transferts étatiques étant en effet devenue dominante. De plus, la détermination des impôts locaux est elle-même encadrée par le pouvoir central en général et par la direction générale des collectivités locales auprès du ministère de l'Intérieur en particulier (taux, plafonds, liaison dans l'évolution des taux...)⁴. Ces limites – voir ces

encadrements – constitutionnelles justifient alors l'interdiction de certaines dépenses. La loi prohibe enfin certaines dépenses correspondant à des activités qui sont expressément interdites par les collectivités locales : financement aux cultes⁵, à l'enseignement privé⁶, à la rémunération des agents de l'Etat⁷, aux interventions de nature économique sans fondement légal⁸ et aux partis politiques⁹.

Reste que la question des dépenses interdites n'est pas close : si le législateur et les élus locaux se sont surtout focalisés ces dernières années sur l'autonomie financière et fiscale des collectivités locales liée aux transferts de compétences étatiques, le pouvoir dépensier des collectivités locales a la même étendue et connaît les mêmes limites que la compétence de ces dernières. Les classifications (budgétaire, juridique, fonctionnelle...) des dépenses des collectivités locales découleraient alors de la compétence budgétaire de ces entités. Autrement dit, l'interdiction de dépenser s'applique au domaine concerné dès lors qu'une compétence est prohibée par la loi. Ces limites fixées par le législateur ou le juge ne portent pas véritablement atteinte à la libre administration des collectivités locales au sens d'une capacité juridique d'action en matière de dépenses : la collectivité locale doit en effet avoir des « attributionseffectives ». Le thème de l'interdit reste alors limité à ce cadre, au risque de discuter d'une organisation de l'Etat incompatible avec la tradition centralisatrice de la France. Interdire, interdire, c'est dès lors formuler une défense. C'est défendre cette volonté unitaire de la France. C'est également comprendre l'effet de l'Etat unitaire sur le comportement dépensier en lui-même des collectivités locales.

L'affirmation de dépenses interdites aux collectivités locales est l'expression de la défense du modèle unitaire de l'Etat

La composante juridique de la dépense locale distingue traditionnellement les dépenses obligatoires des dépenses facultatives ou conditionnelles. Pourtant cette typologie reste insuffisante, dès lors qu'il n'y a pas de liste officielle, même indicative, de dépenses interdites. Autant les dépenses obligatoires des collectivités locales sont strictement définies, autant les dépenses interdites et conditionnelles restent discutées.

L'article L.1612-15 CGCT prévoit ainsi deux catégories de dépenses obligatoires : les dépenses nécessaires à l'acquittement des dettes exigibles et les dépenses pour lesquelles la loi l'a expressément décidé. Le caractère obligatoire d'une dépense implique un contrôle particulier : le contrôle budgétaire. Le Conseil d'Etat a estimé que pour être exigible, une dépense doit être obligatoire dans son principe, certaine et non sérieusement contestée. C'est donc lors de l'engagement ou la liquidation de la dépense – et non lors du vote des crédits – qu'une dette devient exigible. Les dépenses rendues obligatoires par la loi sont énumérées en partie dans le Code général des collectivités territoriales (art. L.2321-2 pour les communes ; art. L.3321-1 pour les départements ; art. L.4321 pour les régions) et sont celles qui entrent bien évidemment dans les compétences de chaque collectivité. Un département ne peut ainsi allouer d'aides à l'hébergement qu'en complément de l'intervention de la région, sauf à estimer que cette subvention s'inscrit dans le cadre de l'équipement rural¹⁰. Il appartient en effet au législateur de déterminer quelles dépenses sont obligatoires pour les collectivités locales et la création de dépenses obligatoires ne doit toutefois pas porter atteinte à l'autonomie financière des collectivités territoriales et au principe de libre disposition de leurs ressources. L'existence de telles dépenses obligatoires a pour conséquence juridique la mise en place d'un contrôle administratif et juridictionnel classique (le contrôle de légalité) et d'un contrôle particulier (le contrôle budgétaire) qui voit l'intervention du préfet en liaison avec la Chambre régionale des comptes (CRC). Ainsi, si une dépense obligatoire n'est pas inscrite ou inscrite pour un montant insuffisant, toute personne y ayant intérêt peut saisir la CRC. Les dépenses

obligatoires peuvent également faire l'objet d'un mandatement d'office, la procédure étant prévue à l'article L.1612-16 CGCT.

En revanche, la classification des dépenses interdites et conditionnelles est incomplète. Ainsi, si l'article 2 de la loi du 9 décembre 1905 relative à la séparation des Eglises et de l'Etat énonce la non-reconnaissance des cultes et l'abstention financière des pouvoirs publics à l'égard des cultes, cette interdiction ne concerne ni le financement des travaux des églises faisant partie du domaine communal, ni la faculté de participer aux dépenses d'entretien et de réparation des édifices du culte construits après l'entrée en vigueur de la loi de séparation et dont les communes ne sont pas propriétaires. De même, l'interdiction n'empêche pas non plus de commémorer le souvenir d'un ecclésiastique qui est également une personnalité locale (édification par la ville de Lille d'une statue en hommage au cardinal Liénart). Cette thématique liée aux droits fondamentaux et aux libertés publiques reste d'une actualité brûlante et une réforme législative du financement culturel a d'ailleurs été annoncée par le gouvernement. Les décideurs publics et le monde politique pourraient également relever une même problématique pour ce qui est du financement des écoles privées, notamment en milieu rural. A l'inverse, pour ce qui est des dépenses non interdites, une hiérarchie des dépenses est instituée entre celles qui sont obligatoires et qui se rapportent aux missions que chaque catégorie de collectivités doit impérativement assurer et celles qui sont relatives aux missions potentielles des collectivités locales (dépenses facultatives ou conditionnelles).

Cette expression de « dépenses conditionnelles » n'est pas des plus heureuses et laisse penser que les collectivités locales ont un pouvoir discrétionnaire d'appréciation de ce qui est interdit et de ce qui est possible. L'expression « dépenses interdites » renvoie à la situation des collectivités locales françaises qui n'ont pas acquis une pleine indépendance vis-à-vis de l'Etat dont ils font partie, mais dotés d'une certaine liberté interne de se gouverner ou de s'administrer. Cette autonomie financière des collectivités locales peut paraître ambivalente et dépend pour l'essentiel des initiatives politiques et des équilibres locaux. Cette référence dans le discours juridique fait écran et a pour effet de masquer cette réalité à la connaissance de tous qu'est la confusion sémantique et savamment entretenue entre décentralisation et déconcentration dans la même institution. Le domaine de l'interventionnisme public n'est certainement pas exempt de ce désordre. En réalité, cette délimitation des dépenses interdites des collectivités locales relève d'une construction progressive du droit de ces entités allant bien au-delà de toute politique affichée de décentralisation et/ou de déconcentration. Cette logique paraît difficile à équilibrer en matière financière et les paramètres – pour ne pas dire les paradigmes – politiques (locaux et nationaux) et la conjoncture économique et financière sont des éléments indispensables à la compréhension du présent sujet. Il appartient même parfois au législateur et souvent au juge d'établir une frontière sur ce qui est légalement envisageable de ce qui ne l'est pas : les dépenses des collectivités locales sont interdites lorsqu'elles sont expressément prohibées par la loi ou lorsqu'elles ne correspondent pas à un intérêt public relevant de cette collectivité. Le principe pourrait paraître suffisant si son application restait simple. Il en est différemment et les dépenses interdites des collectivités locales ne peuvent se justifier qu'en considérant la tradition juridique de centralisation française et le contexte politique et financier des collectivités locales. En effet, l'Etat unitaire décentralisé impose une seule organisation territoriale de la souveraineté. Cela signifie que les collectivités locales n'existent que par l'Etat et qu'elles n'apparaissent pas dans l'ordre politique. A la différence des régions italiennes ou des communautés autonomes espagnoles, elles ne disposent pas notamment de pouvoirs législatifs. Le Conseil constitutionnel a ainsi rappelé dès 1982 que la libre administration des collectivités locales ne peut ni restreindre, ni priver d'effet (même temporairement) les prérogatives de l'Etat. Cette limite découle de l'indivisibilité de la République (art. 1^{er} C). Dans son rapport sur la future loi du 5 avril 1884, le député de Marcere explique bien cet état d'esprit – très provocant à le lire aujourd'hui – qui gravite autour des

collectivités locales : « la commune est une personne morale d'une nature particulière. Ses biens sont grevés d'une substitution perpétuelle et elle est réputée mineure. Ce n'est donc pas par l'effet de la tyrannie de l'Etat que, au point de vue de la disposition de son patrimoine, elle est soumise à certaines règles. C'est en raison de sa nature même qu'on a dû lui enlever une part de sa puissance, dans l'intérêt des générations futures ». Cette position politique de la fin du XIX^e siècle n'a pas été modifiée par les réformes dites de « décentralisation ». Le débat est resté sagement encadré dans une lecture jacobine de la décentralisation. Cela n'empêche que cette situation a eu des effets sur le comportement des collectivités locales et de leur pouvoir dépensier.

Cette affirmation de l'Etat unitaire a eu des effets sur le comportement dépensier des collectivités locales

Les interventions économiques et sociales des collectivités locales ne sont pas nouvelles. Les dispositions législatives et réglementaires n'avaient que superficiellement évoquée le sujet avant 1982 (sauf à rappeler que la création de certains services est obligatoire : police, enseignement, aide sociale, déchets ménagers, ...). C'est donc le juge administratif qui a notamment précisé la portée de ces interventions dans une construction jurisprudentielle – d'une sévérité originelle à un assouplissement considérable par la suite – dite du « socialisme municipal ». Ce traitement contentieux de l'interventionnisme des collectivités locales, assorti des réformes législatives contemporaines les concernant, sont fondamentaux pour tenter d'approcher cette notion de « dépenses interdites ». On pourrait opérer une distinction entre les dépenses autorisées et les dépenses facultatives des collectivités locales.

Les dépenses autorisées pour les collectivités locales celles qui font l'objet d'un encadrement juridique sévère. Cela s'explique par les conséquences financières importantes qui en découlent. Parmi celles-ci, on y trouverait les dépenses concernant les rémunérations des agents publics locaux¹ et le régime indemnitaire des élus locaux². On y associerait les partenariats des collectivités locales avec d'autres entités, notamment en matière de marchés publics, de délégations de service public, de partenariats publics, privés et de relations avec les sociétés d'économie mixte. Les interventions économiques, sociales et éducatives des collectivités locales connaissent, quant à elles, un régime juridique assez complexe : les collectivités locales doivent agir dans un cadre limité par l'initiative privée (principe de liberté de commerce et d'industrie, de la libre entreprise et de la libre concurrence) et dans le domaine de la politique économique, sociale et de l'emploi (relevant par principe de la compétence de l'Etat - art. L.2251-1 CGCT). Ces politiques économiques restent néanmoins limitées en pratique et sont constituées pour l'essentiel d'aides directes à l'agriculture, au tourisme, à l'artisanat, au commerce et à l'industrie, et au logement. Le développement des infrastructures des télécommunications et l'obligation de mise en conformité aux normes techniques, sportives, sanitaires et environnementales induisent de « nouvelles dépenses autorisées » aux collectivités locales sans pour autant qu'elles aient fait l'objet d'une codification³. Un auteur a pu alors soulever la thèse d'un retour par ce biais aux tutelles techniques⁴.

Les dépenses facultatives des collectivités locales sont quant à elles celles réalisées dans le silence de la loi. La notion laisserait penser que les collectivités locales sont libres de dépenser. Ce n'est pas tout à fait exact. La condition de la légalité d'une telle dépense est qu'elle corresponde en réalité à un intérêt public local (pouvant lui-même être précisé ou délimité par des normes écrites ou jurisprudentielles⁵). Satisfont ainsi au caractère d'intérêt public les dépenses de nature économique, sociale, éducative, culturelle, touristique et d'aménagement. A l'inverse, sont dépourvues de cet intérêt les dépenses conduisant la collectivité à se départir de sa neutralité (notamment à l'égard des cultes, des conflits de travail ou en matière politique⁶). Il convient de remarquer cependant que la jurisprudence ne semble pas bien établie en la matière et que l'existence d'un intérêt local doit être mesuré au cas par

cas . Ainsi, ne satisfont pas au seul intérêt des habitants ou du territoire de la collectivité locale, les subventions accordées à une manifestation de portée nationale ou celles décidées par une région au profit d'une ville étrangère . Satisfait au contraire à cet intérêt local une subvention accordée à une association qui contribue au développement de la pratique locale du sport . A cette condition de l'intérêt public local s'ajoute un contrôle classique de légalité : cet examen permet au juge administratif de censurer une dépense facultative qui ne répondrait pas à cette exigence d'intérêt public local et/ou qui serait contraire à la loi. Tel est le cas par exemple d'actions locales d'insertion (dès lors que la politique d'insertion relève de la compétence étatique), d'actions locales ne respectant pas les principes classiques d'égalité et de liberté de commerce et d'industrie. Les Chambres régionales des comptes ne vont certainement se prononcer ni sur l'opportunité de la dépense, ni sur son intérêt public local ; leur contrôle de gestion va le plus souvent critiquer la disproportion de ces dépenses par rapport aux ressources de la collectivité concernée et le manque de sincérité des comptes locaux. La liberté de dépenser est ainsi pour les collectivités locales une liberté surveillée. Certaines dépenses sont obligatoirement interdites. A l'inverse, une dépense interdite peut dans certains cas être une dépense obligatoire. Il en est ainsi des frais engendrés par une « cérémonie de fin de mandat », décidée par un maire battu aux élections avant l'entrée en fonction de la nouvelle équipe municipale. Cette dépense, dont l'objet est politique, peut être considérée comme une dépense obligatoire de la commune ; elle justifie en effet le mandatement d'office, par le représentant de l'Etat, au profit des entreprises qui l'ont organisée . La solution n'est pas juridiquement choquante ; la motivation politique n'est pas pleinement satisfaisante. On pouvait néanmoins s'en douter car, si cette interdiction et classification a des incidences fiscales, comptables et financières nombreuses, ce qui est cause ici, c'est l'unité de l'Etat. L'interdiction de certaines dépenses peut donc facilement se comprendre dans un Etat unitaire et centralisateur. Elle est plus délicate à comprendre dans un Etat qui souhaite activement renforcer une « République de proximité ».



Notes

1 Communication au colloque Interdit-Interdiction des 21 et 22 février 2008, Université de Cergy-Pontoise, Centre d'études et de recherches : Fondement du droit public (CEB: FDP).

2 Art. L.1111-2 al.1^{er} CGCT.

3 Art. L.1612-4 CGCT.

4 V. de manière générale l'article 34 de la Constitution. De manière épisodique, V. par ex. les débats suscités par les décisions du conseil constitutionnel n°2000-432 DC, 12 juillet 2000, *Loi de finances rectificatives pour 2000* (Rec. p.104) et 2000-442 DC, 28 décembre 2000, *Loi de finances pour 2001* (Rec. p.211).

5 Art. 2 de la loi du 9 décembre 1905 relative à la séparation des Eglises et de l'Etat : « la République ne reconnaît, ne salarie, ni ne subventionne aucun culte ».

6 Art. 2 de la loi du 30 octobre 1886 relative à l'enseignement privé primaire. Ce texte interdit les subventions pour réaliser des investissements.

7 Art. 97 al.1^{er} de la loi du 2 mars 1982. Ce texte interdit aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics de verser directement, sous quelque forme que ce soit, des indemnités aux agents des services extérieurs ou des établissements publics de l'Etat, pour des prestations qui leur sont fournies par ces services ou établissements.

8 Art. L.2224-2 CGCT (services publics industriels et commerciaux exploités en régies) ; art. L.2252-1 CGCT (prêts, garanties d'emprunt et cautionnement) ; Art L.3231-1 CGCT (l'Etat a la responsabilité de la conduite de la politique économique et sociale ainsi que la défense de l'emploi).

9 Art. 11-4 modifiée de la loi du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique.

B - Les techniques de pluriannualité, exceptions au principe d'annualité

Par exception au principe d'annualité, la loi prévoit toutefois des mécanismes de pluriannualité. En effet, le principe d'annualité a rapidement montré des inconvénients, essentiellement techniques, comme par exemple lors de surconsommations de crédit en fin d'année, ou lorsque certaines opérations d'investissement débordent le cadre annuel.

Le dépassement du principe d'annualité peut ainsi s'opérer par le vote d'autorisations de programme, d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement (article L. 2311-3 CGCT pour la

commune, article L. 3312-4 CGCT pour le département, article L. 4322-1 CGCT pour la région).

1 - Les autorisations de programme

Les dotations budgétaires affectées aux dépenses d'investissement peuvent comprendre des autorisations de programme et des crédits de paiement.

Les autorisations de programme constituent la limite supérieure des dépenses qui peuvent être engagées pour le financement des investissements. Elles demeurent valables, sans limitation de durée, jusqu'à ce qu'il soit procédé à leur annulation. Elles peuvent être révisées.

Les crédits de paiement constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être mandatées pendant l'année pour la couverture des engagements contractés dans le cadre des autorisations de programme correspondantes.

L'équilibre budgétaire de la section d'investissement s'apprécie en tenant compte des seuls crédits de paiement.

2 - Les autorisations d'engagement

Les dotations budgétaires affectées aux dépenses de fonctionnement peuvent comprendre des autorisations d'engagement et des crédits de paiement.

Cette faculté est réservée aux seules dépenses résultant de conventions, de délibérations ou de décisions, au titre desquelles la collectivité s'engage, au-delà d'un exercice budgétaire, à verser une subvention, une participation ou une rémunération à un tiers. Toutefois les frais de personnel et les subventions versées aux organismes privés ne peuvent faire l'objet d'une autorisation d'engagement.

Les autorisations d'engagement constituent la limite supérieure des dépenses qui peuvent être engagées pour le financement des dépenses susvisées. Elles demeurent valables sans limitation de durée jusqu'à ce qu'il soit procédé à leur annulation. Elles peuvent être révisées.

Les crédits de paiement constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être mandatées pendant l'année pour la couverture des engagements contractés dans le cadre des autorisations d'engagement correspondantes.

L'équilibre budgétaire de la section de fonctionnement s'apprécie en tenant compte des seuls crédits de paiement.

La situation des autorisations d'engagement et de programme, ainsi que des crédits de paiement et afférents donne lieu à un état joint aux documents budgétaires.

A noter une spécialité pour la région : pour chacune des deux sections (fonctionnement et investissement), le montant des autorisations de programme et des autorisations d'engagement de dépenses ne peut être supérieur à 2 % des dépenses réelles de la section concernée (article L. 4322-1 CGCT).

[- -]

LE BUDGET BASE ZÉRO

Le budget doit être voté en équilibre. Plusieurs procédures visant à contenir le déficit vont donc en ce sens.

Traditionnellement, la « méthode comptable » était utilisée dans de nombreuses collectivités pour préparer le budget. Elle consistait à partir des dotations de l'année précédente pour les majorer en fonction de justifications pratiques, politiques ou administratives. La gestion locale, fondée sur l'idée de droits acquis, s'en trouvait toutefois rigidifiée. De même, la méthode était génératrice à la fois d'une augmentation de la pression fiscale (et/ou de l'emprunt) et d'un sentiment de droits acquis rigidifiant parfois considérablement la gestion locale.

La plupart des budgets des personnes publiques appliquent donc, pour l'évaluation des dépenses, la technique de la justification du premier euro ou du « budget base zéro ».

La démarche du budget base zéro s'est développée à la fin des années 1960. Applicable aux organisations tant publiques que privées, elle a été définie en 1969 par un de ses concepteurs, Peter Pyrh, comme « un procédé de planification et de budgétisation qui exige de chaque manager d'un centre de décisions qu'il justifie dans le détail et dès son origine tous les postes du budget dont il a la responsabilité et qu'il donne la preuve de la nécessité d'effectuer une dépense » (cité par Raymond Muzellec, Finances locales, Dalloz, Mémentos, 2^e éd., p. 71).

L'administration doit ainsi justifier ses demandes de crédits, sans se référer au niveau

des crédits dont elle a pu disposer l'année précédente.

Cette procédure a été introduite par la loi LOLF (Loi organique n°2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances) pour le budget de l'Etat.

Deux versions sont à distinguer :

Les agents chargés de la préparation du budget peuvent simplement remettre à plat chaque année l'ensemble des crédits, en effaçant toute référence aux crédits de l'exercice précédent (base zéro) et en établissant la preuve de la nécessité d'effectuer une dépense. Il s'agit donc du réexamen et de la hiérarchisation des besoins.

En pratique, les agents peuvent s'imposer des niveaux d'estimation différents. Cette hiérarchisation des besoins peut toutefois être sans grande utilité concernant les dépenses obligatoires.

Les collectivités les plus importantes peuvent procéder à un mode nouveau d'organisation des services afin d'atteindre l'optimum financier par le découpage des services en centres de responsabilité chargés d'établir les propositions budgétaires en les replaçant dans une évaluation de son action et de son cadre d'action. Les services participent ainsi directement aux choix budgétaires, en amont de la préparation du budget.

Références :
Encyclopédie Dalloz des collectivités locales - Le budget et les comptes des collectivités locales - L'élaboration du budget communal - Chapitre 2 - La préparation et le vote du budget - Luc SAID

REFORME TERRITORIALE : QUELQUES POINTS CLES DU TEXTE DEFINITIF

Décembre 2010

Le Parlement a définitivement adopté, le 17 novembre 2010, le projet de loi de réforme des collectivités territoriales, après un ultime vote de l'Assemblée nationale. A l'exception des dispositions concernant la désignation des conseillers communautaires (ou métropolitains) et de celles relatives à la composition de l'organe délibérant et du bureau des EPCI à fiscalité propre, la réforme territoriale est d'application immédiate, y compris en Ile-de-France.

L'abaissement du seuil du scrutin de liste dans les communes de 500 habitants permettant notamment le fléchage des délégués communautaires en 2014 est prévu dans le projet de loi relatif à l'élection des conseillers territoriaux et au renforcement de la démocratie locale non encore examiné par le Sénat.

[...]

LES FINANCEMENTS CROISES

- Transferts de compétences communes-EPCI

Alors que le projet de loi comportait à l'origine des dispositions intéressantes pour clarifier les responsabilités au sein du bloc communes-communauté, les évolutions des débats parlementaires ont privilégié le statu quo sur les conditions de transfert de nouvelles compétences statutaires et les modalités de définition de l'intérêt communautaire. Ainsi, comme le souhaitait l'AMF, la procédure de transfert et d'exercice de la police du stationnement et de la circulation ainsi que celle relative à la sécurité des manifestations culturelles et sportives dans les établissements communautaires ne changent pas: le transfert est facultatif, il est décidé à l'unanimité des maires (sauf dans les communautés urbaines), et il s'exerce par arrêtés conjoints.

* *Police spéciale*

La seule évolution notable concerne l'exercice, par le président de l'EPCI, des pouvoirs de police spéciale relatifs à des compétences transférées lui permettant de réglementer l'assainissement, l'élimination des déchets ainsi que le stationnement des gens du voyage. Sous réserve que les maires ne s'y opposent pas dans leur commune. En effet, dans le délai de 6 mois après l'élection du président de la communauté (ou un an après le vote de la loi), les maires peuvent s'opposer - individuellement - au transfert de leurs pouvoirs de police. Dans ce cas (et pendant le même délai de 6 mois), le président peut refuser le transfert automatique des pouvoirs de police spécial à son profit lorsque celui-ci n'émane pas de l'ensemble des maires des communes membres.

- Les finances intercommunales

Comme sur les compétences, les associations de maires se sont employées à encadrer les transferts financiers et fiscaux des communes vers les EPCI en les subordonnant à un accord unanime des conseils municipaux concernés.

* *Unification de la DGF à l'échelle intercommunale*

Sur délibérations concordantes du conseil communautaire et de chacun des conseils municipaux des communes membres, la communauté peut percevoir en lieu et place des communes membres le montant de leur dotation globale de fonctionnement (DGF). Dans ce cas, elle met en place une dotation de reversement, dont le montant versé à chaque commune est fixé par le conseil à la majorité de 2/3 des suffrages exprimés. Il est calculé en tenant compte prioritairement :

- de l'écart entre le revenu par habitant de la commune et le revenu moyen par habitant de l'EPCI,

- et de l'insuffisance de potentiel fiscal par habitant de la commune au regard du potentiel fiscal communal moyen par habitant sur le territoire de l'EPCI.
Cette dotation de reversement constitue une dépense obligatoire.

** Unification de la fiscalité directe*

La communauté et ses communes membres peuvent décider, sur délibérations concordantes du conseil communautaire et de chacun des conseils municipaux des communes membres, de procéder à l'unification de l'un ou de plusieurs des impôts directs suivants:

- la taxe d'habitation,
- la taxe foncière sur les propriétés bâties,
- la taxe foncière sur les propriétés non bâties.

Pour chaque taxe dont l'unification est décidée, le taux est voté par le conseil communautaire dans les mêmes conditions (et limites) que celles applicables aux communes. La 1^{ère} année, le taux « unique » de TFB et de TFPNB ne peut dépasser le taux moyen pondéré constaté l'année précédente. S'agissant de la taxe d'habitation, celui-ci ne peut dépasser le taux moyen harmonisé des communes membres, constaté l'année précédente.

Si l'EPCI perçoit une fiscalité additionnelle l'année précédant celle de l'unification, le taux moyen est majoré du taux de la taxe additionnelle perçue par l'EPCI l'année précédente. S'applique une période de lissage des taux dans chaque commune de 10 ans maximum, en fonction de l'écart entre les taux.

** Mutualisation*

La réforme territoriale régularise les conventions de mise à disposition de services. Le transfert de compétences d'une commune à un EPCI entraîne le transfert du service ou de la partie de service chargé de sa mise en oeuvre. Les communes peuvent conserver tout ou partie des services oeuvrant dans les domaines transférés. Elles disposent d'un délai d'un an pour se mettre en conformité.

Les mises à disposition de services peuvent également se faire de l'EPCI vers les communes, lorsqu'elles présentent un intérêt dans le cadre d'une bonne organisation des services.

Une communauté et ses communes membres peuvent se doter de services communs par convention. Une communauté peut se doter de biens qu'elle partage avec ses communes membres dans le cadre d'un règlement de mise à disposition.

L'année qui suit son élection, le président de la communauté établit un rapport sur la mutualisation et un projet de schéma à mettre en oeuvre pendant la durée du mandat.

FICHE N°3**L'équilibre réel du budget****1- Détermination de l'équilibre réel :**

L'équilibre réel budgétaire est défini à l'article L. 1612-4 du CGCT.

La règle de cet équilibre s'applique non seulement au budget primitif mais aussi au budget supplémentaire et aux décisions modificatives ainsi qu'aux budgets annexes.

L'équilibre réel budgétaire de l'exercice en cours ne s'apprécie pas de manière consolidée mais budget par budget, restes à réaliser compris pour chacun.

Un budget est en équilibre réel si les conditions suivantes sont réunies :

- les dépenses et les recettes doivent être évaluées de façon sincère, sans omission, majoration ni minoration, donc justifiées. Une évaluation insincère constitue, d'ailleurs, une erreur de droit (arrêt du conseil d'Etat 23 décembre 1988, département du Tarn contre Barbut) ;
- le remboursement en capital des annuités d'emprunts à échoir au cours de l'exercice doit être exclusivement couvert par des fonds propres (voir « 2 - définition des ressources propres nettes » ci-dessous) à l'exclusion du produit des emprunts et à l'exclusion des subventions affectées à des travaux. En effet, afin d'éviter toute cavalerie budgétaire, le remboursement des emprunts par le produit des nouveaux emprunts est formellement interdit ;
- l'équilibre doit être réalisé section par section ; n'est pas considéré comme étant en déséquilibre un budget dont la section de fonctionnement comporte ou reprend un excédent reporté par décision de l'organe délibérant ou dont la section d'investissement comporte un excédent notamment après inscription des dotations aux amortissements et aux provisions exigées ;
- lorsque l'exécution du budget du dernier exercice connu a fait apparaître un déficit, l'équilibre du budget n'est réputé assuré que s'il prévoit les mesures nécessaires pour résorber ce déficit ;
- enfin, toutes les dépenses obligatoires, correctement évaluées, doivent figurer au budget.

2 - Définition des ressources propres nettes :

Les ressources propres de la section d'investissement sont définies comme étant des ressources globalement affectées à la section d'investissement et qui sont définitivement acquises à cette section.

Elles se composent des ressources propres d'origine interne et d'origine externe.

→ **Ressources propres nettes d'origine interne :**

- les amortissements et provisions, déduction faite des reprises sur amortissements et provisions (Recettes des comptes 28, 144, 146, 15, 29, 49, 59 et 39 sauf 392 et 397 déduits Dépenses des mêmes comptes) ;
- les recettes correspondant à l'amortissement des charges à répartir sur plusieurs exercices enregistrées au compte 481 ;
- le virement de la section de fonctionnement à la section d'investissement (compte 023 vers compte 021) ;
- le produit des cessions d'immobilisations (Recettes compte 2... + ou - Recettes et Dépenses du compte 19) ;
- affectation du résultat de fonctionnement en réserves au compte 1068 déduit du déficit d'investissement reporté au budget ;
- excédent d'investissement reporté s'il y a lieu.

→ **Ressources propres d'origine externe :**

- dotations ou compléments de dotation en espèces (compte 1021) ;
- fonds globalisés d'investissement : FCTVA (compte 10222), TLE (compte 10223) et taxes d'urbanisme non affectées (comptes 10224 et 10225) ;
- subventions d'investissement affectées globalement au financement de la section d'investissement ou versées pour atténuer la charge de la dette (compte 138) ;
- dons et legs non grevés de charges (compte 1025).

3 - Autorisations de programme :

Pour les communes et établissements publics de coopération intercommunale décidant de recourir à la technique des autorisations de programme, les crédits de paiement, qui en constituent le relais annuel, devront être abondés par des ressources propres.

4 - Saisine de la chambre régionale des comptes :

Tout budget présenté en déséquilibre fait l'objet d'une saisine de la chambre régionale des comptes par le représentant de l'Etat dans le département dans les trente jours qui suivent la réception du budget (cf. article L. 1612-5 du CGCT).

5 - Rappel des textes :

Article L. 1612-4 : « Le budget de la collectivité est en équilibre réel lorsque la section de fonctionnement et la section d'investissement sont respectivement votées en équilibre, les recettes et les dépenses ayant été évaluées de façon sincère, et lorsque le prélèvement sur les recettes de la section de fonctionnement au profit de la section d'investissement, ajouté aux recettes propres de cette section, à l'exclusion du produit des emprunts, et éventuellement aux dotations des comptes d'amortissements et de provisions, fournit des ressources suffisantes pour couvrir le remboursement en capital des annuités d'emprunt à échoir au cours de l'exercice. »

Article L. 1612-5: « Lorsque le budget d'une collectivité territoriale n'est pas voté en équilibre réel, la chambre régionale des comptes, saisie par le représentant de l'Etat, dans un délai de trente jours à compter de la transmission prévue « aux articles L. 2131-1, L. 3131-1 et L. 4141-1 », le constate et propose à la collectivité territoriale, dans un délai de trente jours à compter de la date de saisine, les mesures nécessaires au rétablissement de l'équilibre budgétaire et demande à l'organe délibérant une nouvelle délibération. La nouvelle délibération, rectifiant le budget initial, doit intervenir dans un délai d'un mois à partir de la communication des propositions de la chambre régionale des comptes. Si l'organe délibérant ne s'est pas prononcé dans le délai prescrit, ou si la délibération prise ne comporte pas de mesures de redressement jugées suffisantes par la chambre régionale des comptes, qui se prononce sur ce point dans un délai de quinze jours à partir de la transmission de la nouvelle délibération, le budget est réglé et rendu exécutoire par le représentant de l'Etat dans le département. Si celui-ci s'écarte des propositions formulées par la chambre régionale des comptes, il assortit sa décision d'une motivation explicite. »

L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE DE LA M14

Une mise en oeuvre différenciée par strate démographique

Toutes les obligations comptables du PCG de 1982, rénové en 1999, ne s'appliquent pas indistinctement à toutes les collectivités locales. Les amortissements et les rattachements des charges et des produits à l'exercice ne concernent de façon obligatoire que les communes de 3 500 habitants et plus.

L'application des principes du PCG

Le plan de comptes et la nomenclature comptable M14 se rapprochent du PCG de 1982, rénové en 1999, grâce à l'application de plusieurs de ses grands principes généraux.

La prudence

Ce principe a été énoncé par le plan comptable général. Il implique que les états comptables doivent refléter une image fidèle de la situation et des opérations de la collectivité. La comptabilité doit satisfaire, dans le respect de la règle de prudence, aux obligations de régularité et de sincérité.

Le principe de prudence peut se définir comme une appréciation raisonnable des faits dans le but d'éviter le risque de transfert sur l'avenir d'incertitudes présentes, susceptibles de grever le patrimoine ou l'équilibre de gestion de la collectivité.

Cette notion trouve sa traduction, entre autres, dans l'obligation d'amortir ou de provisionner.

La sincérité

Ce principe est lié au précédent.

La sincérité est l'application des règles et procédures en fonction de la connaissance que les responsables des comptes doivent normalement avoir de la réalité et de l'importance des opérations, événements et situations.

L'instruction M14, en rendant possible la présentation des documents de synthèse (bilan, compte de résultats...) sous des formes proches de celles du droit commun, permet une meilleure analyse des comptes et améliore la sincérité et la transparence.

L'indépendance des exercices

Les règles d'établissement des divers documents comptables ont posé le principe de la durée d'un an des exercices comptables en comptabilité privée. Le pendant de cette règle en comptabilité publique est celui de l'annualité budgétaire. L'instruction M14 permet le respect de cette règle de l'annualité en introduisant l'obligation de rattachement des charges et produits à l'exercice auquel ils se rapportent, dès lors que leur montant peut avoir un effet significatif sur le résultat. Cette obligation concerne la seule section de fonctionnement.

La période de la journée complémentaire (développée dans les pages suivantes) constitue également une dérogation au principe de l'annualité budgétaire.

Pour la section d'investissement les crédits engagés non mandatés à la fin de l'exercice constituent des restes à réaliser et sont repris dans l'exercice suivant.

Par ailleurs, le recours à la procédure des autorisations de programme et crédits de paiement permet également de respecter la règle de l'annualité, en évitant de gonfler les masses budgétaires par l'inscription de dépenses et de recettes qui concernent des opérations à caractère pluriannuel, tant en section d'investissement qu'en section de fonctionnement (à l'exception des charges de personnel et des subventions de fonctionnement versées). En effet, seuls sont inscrits au budget les crédits de paiement de l'exercice qui concernent la fraction de l'opération qui sera effectivement réalisée et payée dans l'exercice.

INTERCOMMUNALITÉ : LES TRANSFERTS DE COMPÉTENCES ET LES CONSÉQUENCES POUR LES COLLECTIVITÉS

Dans le contexte actuel des réformes des collectivités territoriales qui visent notamment à favoriser le développement de l'intercommunalité, la Gazette des communes propose un cahier détachable intitulé «Le transfert de compétences en droit de l'intercommunalité».

Partant du constat que les transferts et réformes successives dans ce domaine suscitent de nombreuses interrogations auprès des élus, ce dossier tout en rappelant les modalités de transfert de compétences et les conséquences à l'égard des collectivités recense les principales difficultés rencontrées et les solutions qui pourraient y être apportées ...

LES MODALITES DE TRANSFERT DE COMPÉTENCES

• Les différentes compétences

Le dossier opère une distinction en fonction de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) s'il est à fiscalité propre ou s'il s'agit d'un syndicat.

S'il est à fiscalité propre, on trouve des compétences obligatoires, optionnelles ou bien facultatives.

Concernant les compétences obligatoires, pour les communautés de communes elles sont au nombre de deux : «l'aménagement de l'espace, et les actions de développement intéressant l'ensemble des collectivités». Pour la communauté d'agglomération, on en trouve quatre : "le développement économique, l'aménagement de l'espace communautaire, l'équilibre social, l'habitat et la politique de la ville," (article L.5216-5 du CGCT). Pour les communautés urbaines, elles varient en fonction de la date de création de la structure, si elles ont été créées avant la loi du 12 juillet 1999, elles relèvent de l'article L.5215-20-1, et si elles ont été créées postérieurement elles relèvent de l'article L.5215-20 du CGCT.

Au-delà de ces compétences obligatoires les collectivités doivent choisir des compétences dites optionnelles parmi une liste proposée par le législateur. Ainsi, pour les communautés de communes elles doivent choisir une compétence parmi les six proposées au II de l'article L.5214-16 du CGCT : «la protection et mise en valeur de l'environnement, la politique du logement et du cadre de vie, entretien de la voirie, construction entretien et fonctionnement d'équipements culturels et sportifs..., action sociale d'intérêt communautaire et tout ou partie de l'assainissement». Les communautés d'agglomérations doivent choisir quant à elles trois compétences parmi ces six. Un tel mécanisme n'est toutefois pas prévu pour les communautés urbaines

Les communes membres peuvent enfin décider de confier à l'EPCI des compétences supplémentaires dites «facultatives».

Mais pour les collectivités, il est souvent difficile de déterminer les contours exacts de certaines de ces compétences, s'intègrent-elles dans le cadre d'une compétence déjà attribuée ou doivent-elles au contraire faire l'objet d'un transfert de compétence spécifique, au titre d'une compétence facultative supplémentaire ? La jurisprudence a censuré certaines positions comme la décision d'une communauté d'agglomération qui déclarée compétente en matière d'aire d'accueil des gens du voyage, la Cour administrative d'appel a considéré que l'aménagement ou l'entretien d'aires d'accueil des gens du voyage ne pouvait être considérée comme «une action relevant du logement des personnes défavorisées ni d'une autre catégorie de compétences en matière d'équilibre social de

l'habitat» (Cour administrative d'appel de DOUAI, 28 décembre 2007, Commune Pont-de-Metz, n° 06DA01758).

Pour les syndicats aucune compétence légale n'est prévue, les compétences sont donc très variées (transports, eaux, assainissement, électricité...), hormis pour les syndicats à la carte gérés par l'article L.5212-16 du CGCT, qui peuvent parfois disposer de compétences obligatoires.

LES PROCEDURES DE TRANSFERT DE COMPÉTENCES ET DE REPRISE PAR LA COLLECTIVITÉ ADHÉRENTE

• Les procédures de transfert de compétences.

Pour la création d'un EPCI «l'accord des communes membres doit être exprimé par deux tiers au moins des conseils municipaux des communes intéressées représentant plus de la moitié de la population totale de celles-ci, soit la moitié des conseils municipaux représentant les deux tiers de la population ».

Pour l'ajout de compétences, c'est l'organe délibérant de l'EPCI qui prendra la décision, cette délibération sera ensuite notifiée aux collectivités membres qui disposeront d'un délai de trois mois pour se prononcer. Le Préfet ne pourra prendre un arrêté de modification que si le projet a recueilli l'accord des deux tiers au moins des conseillers municipaux des communes représentant les deux tiers de la population. Les mêmes conditions sont requises pour la modification de l'intérêt communautaire.

Ces transferts ne sont toutefois pas définitifs, il peut ainsi arriver que certaines collectivités souhaitent restreindre leur champ et retrouver une compétence jusqu'alors abandonnée, ou bien se retirer de l'EPCI.

Mais ces transferts de compétences ont des conséquences tant sur les collectivités que sur les actes juridiques et sur les biens.

CONSÉQUENCES DU TRANSFERT DE COMPÉTENCES

• Conséquences à l'égard des communes membres.

Le transfert de compétences vers un EPCI entraîne le dessaisissement des communes, c'est à dire que ces dernières ne peuvent plus intervenir dans les domaines transférés. Néanmoins dans certains domaines la commune garde des compétences, comme dans celui de la voirie où le transfert de compétence n'entraîne pas pour autant transfert du pouvoir de police de la circulation. Ainsi, par exemple, lors d'opération de déneigement même si la compétence de voirie relève de l'EPCI, le maire peut être aussi appelé à intervenir pour faire déneiger les voies au titre de son pouvoir de police.

Ce dessaisissement n'empêche pas pour l'EPCI la possibilité de confier, par convention, « la création ou la gestion de certains équipements ou services relevant de leurs attributions à une ou plusieurs communes membres ». Ces prestations doivent toutefois être soumises au respect du principe de spécialité applicable aux établissements publics.

• Conséquences sur les structures communales existantes.

Prenons ici l'exemple d'une communauté de communes qui se substitue à un syndicat intercommunal, deux cas peuvent alors se présenter. Si la communauté et le syndicat ont le même périmètre, c'est-à-dire s'ils comprennent les mêmes communes, la substitution est complète, «même

si toutes les compétences ne figuraient pas dans les statuts du syndicat ». Par contre, si la communauté comprend d'avantage de communes que le syndicat, cette dernière est substituée de plein droit pour les compétences qu'elle exerce, mais pour celles non transférées le syndicat demeurera compétent.

Les conséquences portent aussi, sur les biens, les actes et procédures en cours, les contrats, et les services.

• Les conséquences sur les moyens d'exercice des compétences

Conséquences sur les biens

Le principe est celui de la mise à disposition de l'EPCI, par les communes adhérentes, des biens nécessaires à l'exercice des compétences transférées. Les règles en sont fixées par l'article L.1321-1 du CGCT. Il ne s'agit donc pas d'un transfert en pleine propriété, les biens sont détenus par les communes qui demeurent seules compétentes pour les aliéner. Le dossier apporte de nombreuses précisions notamment en faisant état de différents cas particuliers, comme la possibilité pour l'EPCI d'exproprier une commune aux fins d'exercer ses compétences, une réponse ministérielle a précisé à ce sujet que l'expropriation n'était envisageable que pour les biens du domaine privé et demeurait impossible à l'égard des biens du domaine public (Question écrite de M. Masson publiée au J.O. du sénat le 6 mars 2008 et réponse publiée le 5 juin 2008).

Pour les biens du domaine public des communautés urbaines, il est dérogé à ce principe puisque le transfert se fait en pleine propriété (article L.5215-28 du CGCT).

Concernant les reprises de biens, suite au retrait d'une commune, par exemple le dossier rappelle le principe selon lequel la commune retrouve les biens qu'elle avait mis à disposition. Il recense ensuite une série d'hypothèses notamment à l'égard des biens acquis ou réalisés par l'EPCI est à noter qu'en aucun cas la commune qui décide de se retirer n'est tenue d'indemniser la structure intercommunale de ce départ.

Conséquences sur les actes et procédures en cours

Le principe est celui de la substitution posée par les articles L.5211-5 et L.5211-17 du CGCT, en vertu desquels, «l'établissement public de coopération intercommunale est substitué de plein droit à la date du transfert des compétences aux communes qui le créent dans toutes leurs délibération et tous leurs actes».

Mais dans la pratique de nombreuses interrogations subsistent comme par exemple pour les marchés publics et les délégations de service public : l'EPCI peut-il les reprendre à son compte et poursuivre la procédure jusqu'à son terme ? En l'absence de certitude juridique deux solutions sont ici proposées : la première consisterait à procéder au «classement sans suite des consultations considérées sur le fondement d'un motif d'intérêt général lié au changement d'organisation, ce qui semble admis» (décision TA Paris 14 octobre 1997, Société Eiffage et Spie Batignolles), la seconde solution consiste à reprendre les procédures en cours, si celle-ci n'est pas prévue expressément par les textes rien, en revanche, ne semble l'interdire.

Qu'en est-il des conséquences à l'égard des contrats ?

Conséquences sur les contrats

Le principe est aussi celui de la substitution, c'est-à-dire que l'EPCI devient partie au contrat conclu par les communes pour les compétences qui lui ont été transférés. Si aucun consentement n'est exigé de la part du cédé, le texte préconise en revanche une information du titulaire du contrat, afin de lui permettre d'adresser directement sa demande de paiement à l'EPCI. «Des avenants peuvent néanmoins être exigés pour régir les changements affectant la personne publique contractante». De plus, dans la pratique les situations sont souvent plus complexes nécessitant des actes conventionnels.

Conséquences sur les services

Le transfert de compétences a également des conséquences sur les services des communes. Ils peuvent être totalement ou partiellement affectés aux services transférés, soit mutualisés ou faire l'objet d'une gestion unifiée.

Dans le cas où les agents sont totalement affectés aux services transférés, l'article L.5211-4-1 alinéa 4 du CGCT précise que «des modalités doivent faire l'objet d'une décision conjointe de la commune et de l'EPCI... après avis du comité technique de la commune... ». Cette exigence se retrouve aussi dans le cas où ils n'exerceraient que partiellement leurs compétences au sein des services transférés.

La mutualisation est quant à elle facilitée par l'article L.5211-4-1 II du CGCT "qui permet aux communes «soit de conserver leurs services et de les mettre à disposition de l'EPCI dont elles sont membres, soit de transférer leurs services à l'EPCI, ce dernier pouvant mettre ces services à la disposition d'une ou plusieurs communes». Il s'agit ici de mise à disposition collective de services et non individuelle d'agents.

Enfin concernant la gestion unifiée, elle est évoquée par l'article L.5211-4-1 II du CGCT qui offre la possibilité «...dans le cadre d'une gestion unifiée du personnel de l'établissement public et celles des communes membres qui ont exprimées le souhait... de mettre son personnel et ses services à la disposition des communes qui en font la demande». Cet outil est toutefois mal connu et peu utilisé.